

## 【巻頭言】

# 所得再分配政策の費用対効果

八 田 達 夫\*

(政策研究大学院大学学長)

## はしがき

現在では、国の支出の多くは、所得の再分配のためである。ところが所得再分配政策は、各省で脈絡無く個々独立に行われてきたため、国全体の再分配の目的に照らすと大きな無駄を含んでいる。

会計検査院は、経済性、効率性、有効性の観点からも国の支出の検査を行うことになっている。現行の再分配諸政策がその目的に照らして効率的に行われているかということ、会計検査院が検査する必要があることは言うまでもない。

本稿は、現在の日本の再分配政策が如何なる無駄を抱えているかを示し、会計検査院が再分配支出の合理化に積極的に取り組む余地が極めて大きいことを明らかにする。特に再分配政策を「集団再分配」と「個人再分配」政策とに分類した上で、現状の日本では「集団再分配」という大きな問題を抱えた政策が数多く行われていることを指摘しよう。さらに、「個人再分配」のあるべき姿について論じたい<sup>1)</sup>。

## 1. 所得再分配政策の根拠

どの社会でも、不平等の度合いを是正する活動が何らかの形で行われてきた。近代まで、日本ではお寺が困った人の面倒を見たり、西欧では教会がそのような重要な機能を果たしたりしてきた。現在では、主として国が所得再分配の権限を担っており、所得再分配のための支出は国家の支出の大きな割合を占めている。

国が不平等を是正すべき根拠の中で特に重要なのは次の3つであろう。

第1は、不平等の是正がもたらす博愛的外部経済効果である。努力をしているにもかかわらず、運や才能や親の力が欠如しているために貧しい生活をしている人を見ると、心が痛む。あるいは自分の家族のことを思うように他人のことを配慮したりする気持ちから、貧しい人を助けてあげようという気持ちが生ま

\*1943年生まれ。国際基督教大学教養学部卒、Ph. D. in Economics (米ジョンズ・ホプキンス大学)。米ブルッキングス研究所経済研究員、米オハイオ州立大学経済学部助教授、米ジョンズ・ホプキンス大学経済学部教授、大阪大学社会経済研究所教授、同所長、東京大学空間情報科学研究センター教授、国際基督教大学教養学部教授を経て2007年4月より現職。著書に『直接税改革―間接税導入は本当に必要か』(日本経済新聞社、1988)、『年金改革論―積立方式へ移行せよ』(共著、日本経済新聞社、1999、日経・経済図書文化賞受賞)、『日本再生に「痛み」はいらぬ』(共著、東洋経済新報社、2003)、『電力自由化の経済学』(共編著、東洋経済新報社、2004)、『都心回帰の経済学―集積の利益の実証分析』(共著、日本経済新聞社、2006)、『ミクロ経済学Ⅰ 市場の失敗と政府の失敗への対策』(東洋経済新報社、2008)、『ミクロ経済学Ⅱ 効率化と格差是正』(東洋経済新報社、2009)など多数。

<sup>1)</sup>本稿は、八田(2009)の第20章と第21章を、所得再分配政策の無駄という観点から圧縮し、再構築したものである。詳しくは同書を参照されたい。

れる。国に頼らず、個人が直接慈善的な活動に寄附したり、ボランティアとして働く人は数多くいる。与えることが、与えた当人に博愛的外部経済効果を生む。

第2は、自衛的外部経済効果である。この考え方はこうである。あまり貧乏な人がたくさんいると、犯罪が多発するかもしれないし、極端な場合には、革命が起きるかもしれない。すなわち、持てる者の既得権を脅かす事態になりかねない。そのような事態をコントロールするのに金をかけるよりは、ある程度の再分配をすることで、そのような事態の発生を防止して、金持ちにとってのコストを軽減しようというものである。この場合も再分配は、与える側に外部経済をもたらす。

第3は、再分配は保険のために必要だというものである。人は、才能や運や親に恵まれて金持ちになったり、運悪く病気になったり自動車事故にあったりして貧乏になったりする。したがって、(仮に自分自身の置かれた貧富の状況がわからないとした場合に)「運や才能や親に恵まれて豊かになれたならば、それに応じて十分な税金(保険料)を支払わねばならないが、運が悪く生まれて努力しても貧乏になるならば、生活扶助(保険金)をもらえる社会が理想である」と考える人は多いだろう。このような所得再分配は、社会が用意する一種の保険とみなすことができるから、自分自身はたまたま健康に生まれたために再分配してもらふ必要はない人の中にも、子孫の運はわからないから、子孫のために保険機能を社会的に持つことに所得再分配の意義を見出す人は多い。

## 2. 再分配政策の分類

現実の経済では政府によるさまざまな所得再分配が行われている。これらの所得再分配は「何を基準にして再分配するか」によって、個人再分配と集団再分配の2つに分けることができる。

第1は、個々人の生活水準を基準とした所得再分配である。この方式を「個人再分配」と呼ぶ。生活水準を表す指標としては、一般的に所得や資産のレベルを用いる。たとえば、自分の収入だけでは最低生活を営むことができない人に対して最低生活を保証する生活保護が設けられている。さらに、累進的所得税や相続税は、より豊かな人に対してより高い税率で課税している。

第2は、個人の生活水準以外の基準に基づく再分配である。これを、「集団再分配」と呼ぶ。集団再分配の多くは、中小企業・農家・地方等のように個人が属する集団に対する再分配である。生活水準の代理変数と考えられる指標に基づいて再分配する方式だと考えることができる。

結論を先取りすれば、第1節で述べた再分配政策の目的を的確に達成するのは、個人再分配政策であり、集団再分配政策は多くの無駄を生む。しかし、日本では、様々な集団再分配が主要な再分配政策として採用されているので、まず集団再分配の問題を論じよう。

## 3. 集団再分配

### 3.1 集団再分配の例

集団再分配の典型は、平均的には低所得であると考えられる特定の集団の人たちに、補助金や税優遇を与えるものである。以下はその例である。

① 農家に対しては、さまざまな保護が与えられている。まず、農道や農業用の空港など、農業だけを特定化した多大な公共投資が行われてきた。次に、2006年度の日本の農業総産出額は同じ年の全体のGDPの約1.6%に過ぎないが、2006年度の国家予算においては農林水産関係予算の一般歳出全体に対す

る比率は6.0%にも上がっている。さらに、関税による保護を与えられている。こんにゃくの輸入関税は1700%である。

このように膨大な資源を政策的に農業に割り当てている理由は、農家が「弱者」であるからである。

② 中小企業に対しても似たような「弱者」保護が与えられている<sup>2)</sup>。

③ 大都市から地方への財政再分配が行われてきた。地方への所得再分配を目的とした公共投資のパラマキは、その典型である。地方交付税や補助金を通じて、1人当たりの公共投資は、1970年代の初頭以後、3大都市圏のほうがその他の地域より低くなった。この公共投資の目的の1つは、地方における直接的な雇用拡大である。

④ 駅前商店街を守るために、郊外のショッピングセンターの新設を禁止したり抑制したりするさまざまな規制が行われている。これは駅前商店街の店主の多くが高齢者で所得が低いという理由である。

⑤ 固定資産税には、小規模宅地所有者への優遇措置がある。これは、基本的には相対的低所得者への配慮によって行われている。

### 3.2 集団再分配政策の弊害

集団再分配は、個人再分配政策と比べて、次のような弊害を持っている。

#### 1) 再分配の方法として、きわめて無駄が多い。

集団再分配政策の弱点は、「世の中で最も貧しい人たちだけに集中的に再分配する」という機能がないことである。さらに、「最も豊かな人だけに負担を求める」という機能もない。

例えば、農家は平均的に低所得であるからという理由で、農家への再分配は行われている。しかし、農家への再分配は、地方の金持ちにも恩恵を与え、都市の低所得者には恩恵が届かない。したがって、農家保護に用いた予算を使って個人再分配政策を強化すれば、はるかに多くの低所得者を救うことができる。

集団再分配政策は、生活水準指標に基づいた再分配を行う観点からは、個人再分配と比べて、費用対効果が小さい再分配方式である。

#### 2) 集団再分配の多くは他の再分配政策と重複する。

たとえば地方の中小企業で昔からの畑も営んでいる世帯は、中小企業援助からも農業補助からも重複して恩恵を受ける。それに対して、都市に住む労働者で生活保護水準よりもほんの少し高めの所得を得る人は、何の再分配政策の恩恵も受けられない。

#### 3) 集団再分配は、同じ生活水準の人に等しい恩恵をもたらさない。

地方の高齢商店主と、都市の失業した高齢者たちは、基本的には同じ立場にある。老後のために十分な蓄えができなかった人たちは、都市でも農村でも同等に社会的な援助を必要としている。しかし、郊外のショッピングセンター規制を再分配政策として見ると、都市の失業老人に便益をもたらすことなく、中流である地方商店主に対してのみ補助をすることになってしまう。

<sup>2)</sup>いわゆる「弱者」を保護するという名目の既得権保護政策がさまざまな非効率をもたらしていることについては、八田・八代(1995)を参照のこと。

#### 4) 集団再分配は、さまざまな非効率をもたらす。

具体例を挙げれば次のとおりである。

① 「地方都市の駅前商店街を守るための郊外のショッピングセンターの新設の規制」は、高齢者の多い駅前商店街を、「弱者」と見なす弱者保護政策である。この政策は、消費者に不便をかける参入規制の典型であるから非効率を招く<sup>3)</sup>。

② 「固定資産税の小規模宅地所有者への優遇措置」は、土地の細分化を奨励する効果を持っているので、明らかに効率性に反する。

③ 「地方への財政再分配」は、高い生産性を持つ大都市から税を吸収して生産性の低い地方に配分したため、日本全体の生産性を落とした。とりわけ生産性の高い大都市に資源を投入しなかったため、必要な都市のインフラが整備されず、第三次産業中心の国際競争の時代に日本の都市は競争力を失ってしまった。

### 3.3 集団再分配と既得権保護

集団再分配政策の多くは「弱者保護」のためという名目の下に、しかし実際には既得権保護のために行われている。このため、比較的裕福な人にも再分配をすることを通じて、最貧層に向けることができる資源を無駄に使う結果をもたらしている。さらに結論的に言うならば、集団再分配を通じて既得権保護に資源を用いると生産性を下げたため<sup>4)</sup>、真の低所得者への個人再分配の源泉になるパイの拡大自体が阻まれてしまう。

集団再分配政策が政治的に利用されやすい理由は、再分配の程度を決める基準が、個人再分配政策と違って、所得や資産に基づいているわけではないので、恣意性が入ることである。恣意性を利用して、既得権や官の利権の保護を、再分配政策を隠れ蓑として行っていると言える。

## 4. 個人再分配

再分配を最小限の費用で行うには、集団再分配政策を縮小し、個々人の生活水準を基準とした個人再分配政策を充実させる必要がある。といっても個人再分配政策ならどれもよいというわけではない。個人再分配政策は、

- ① 使途自由補助
- ② 使途指定補助
- ③ 累進的課税

に分けることができる。①の例としては、生活保護の生活扶助が最も重要である。②の例としては、公営住宅や低所得者を対象とした住宅扶助などが典型である。③の例は、累進的所得税や累進的相続税である。本節では①、②、③をこの順番で分析しよう。

### 4.1 使途自由補助

自分の収入だけでは最低生活を営むことのできない人に対して、最低生活を保障する制度が生活保護である。生活保護の基本的な給付である生活扶助は、使途を指定せずに現金で渡される。(生活保護の制度

<sup>3)</sup>参入規制の非効率性については、八田 (2008), pp. 10-13, pp. 119-123 参照。

<sup>4)</sup>その典型例が、参入規制がもたらす非効率性である。

の中には、他に住宅扶助、医療扶助などのように支出対象が定められている扶助がある。)生活扶助の使い方は受給者が自分で決める。

日本の生活扶助が抱える問題は、受給者が労働によって所得を得ると、その分生活保護の支給額が減らされることである。このように、実質的に100%の限界税率となっているため、生活保護受給者が自立するためのインセンティブが生活保護の仕組みの中に組み込まれていない。これを改善することが急務である<sup>5)</sup>。

## 4.2 使途指定補助

### 1) 使途指定補助の非効率性

一方、住宅・医療・教育等に対しては使途を指定した補助が行われている。それは①公営住宅の貸付のように現物給付の場合もあるし、②家賃補助のように使途を限定した現金補助の場合もある。

一般的には、使途指定補助は非効率である。公営住宅を例にとれば、「提供された公営住宅より低い水準の住宅に住むかわりに、それよって節約できる額を現金でもらう方がよい」と考える人は多いただろう。たとえば、もらったお金を自立のための技術習得費に回したいという人もいるだろう。さらに、日中は家族全員が外で働いているから、住居は夜寝るためにあれば良く、住居費を節約して子供を進学させてやりたいという人がいるかもしれない。このように使途の制限は無駄を引き起こす。基本的には、受給者に使途の判断を任せるほうが、資金を有効に使える。

それにもかかわらず使途指定の補助が多く行われている理由は、多くの場合使途指定補助が対象産業の既得権を守る効果を持っているからである。例えば、公営住宅が、住宅産業に恩恵をもたらすのは明らかであろう。

### 2) 使途指定補助を弁護できる場合

しかし例外的に、使途指定の補助を弁護できる場合がある。

第1は、低所得者に対する特定のサービスの市場が逆選択によって成立しなくなることを防ぐためである。

低所得者の大半は、きちんと家賃を払おうと考えているとしても、なかには払えなくなる人も少数はいる。このために、低所得の人は平均的に家賃を滞納する可能性が高い。この現実を考慮して、大家は高所得の人に優先的に貸そうとする。この結果、統計的に危険度が比較的高い集団である低所得者に対する差別が起きてしまい、低所得者向け借家市場が成立しない場合がある。「情報の非対称性」のために借家市場の失敗が起きるわけである。

この市場の失敗を解決する1つの方法は、低所得者に貸す大家に対して、リスクプレミアムの分を政府が家賃補助することである。この家賃補助は、市場の失敗を直すための効率化政策である。しかしそれは同時に所得再分配政策にもなっている。

このような使途を指定した現金給付を、バウチャーという。住宅バウチャーは借家人がどこでも好きな借家を自分で探してくれば、探してきた家の家賃の何割かを補助してもらえするという、家賃補助の仕組みである。補助をする時に、これは必ず住宅にだけ使いなさい、と言って指定するのである。住宅バウチャーの制度は、日本にはまだないが、アメリカにはあるため、多くの人が使っている。

<sup>5)</sup>八田(2009), pp 482-488。

第2は、再分配給付の必要度が個人ごとに大きく異なる場合である。特に医療支出に対する必要性は個人によって大きく異なる。このため、生活保護世帯に対しては、一律に現金を渡す生活扶助だけではなく、現物給付の一種である医療扶助が設けられている。

ただし、医療扶助の在り方については工夫の余地が大きい。

第3は、受給者の判断力が疑わしい場合である。この場合には、受給者より国が判断するほうがよりの確にその使い方を判断できると考えられる。

この最も典型的な例は教育である。現金を親に渡して自由に使えと言った場合、子供の教育に充てないかもしれない。そうすると、子供は将来の十分な社会参加ができなくなるので、親の判断を差し置いて、少なくともこれだけは教育のために使うべしと用途を指定した補助金を出すことに意味がある。義務教育を無料で提供しているのも、そのような用途を指定した補助金の一種だと言えるだろう。

第4は、現物給付だとモラル・ハザードが防止できる場合である。現金給付だと誰でも欲しいから、本当は所得があるのに、ないと偽ってもらう人が出てくる。しかし、現物給付なら、最低水準の質で供給することによって、そのようなモラル・ハザードを防ぐことができる。たとえばイギリスではホームレスの人のための一時宿泊所は、体育館のような大部屋で、しかも夜だけ開いており、昼は追い出される。このような施設ならば、本当は所得があるのにわざわざ偽って入ろうという人はいないだろう。

日本の住宅補助の重要な手段が公営住宅であり、かつ立派な住居なので、所得のある程度高い人までが入って、その分、本当に必要な人が入れなくなっている。

第5は、低所得者も利用する特定の公共サービスの供給が財源不足で制限されていたり、特定の民間サービスが参入規制されている場合である。このような場合には、個人に用途自由補助をして需要を増やすより、財源をそのサービスの供給増に振り換えたり、参入規制をゆるめることが、低所得者の効用増大により有効である。例えば、子供手当の財源を保育所増設に振り換えたり、民間保育所が参入しやすくなるよう規制を改革する等である。

### 4.3 累進的課税

所得税の1つの目的は、税収を上げることであるが、もう1つの目的は、所得のうち才能・運・親の力などによって発生した部分に累進的に課税し、できるかぎりの機会均等を実現することにある。個人の生活水準に基づいた再分配を目指す限り、生活扶助と累進的課税は、国の再分配政策の基本でなければならない。ところが日本では課税最低限が高いせいもあって、個人所得税収の対GDP比率はOECD先進国中最も低い(図1参照)。累進的な個人所得税制の再建の必要性が極めて高い。

### まとめ

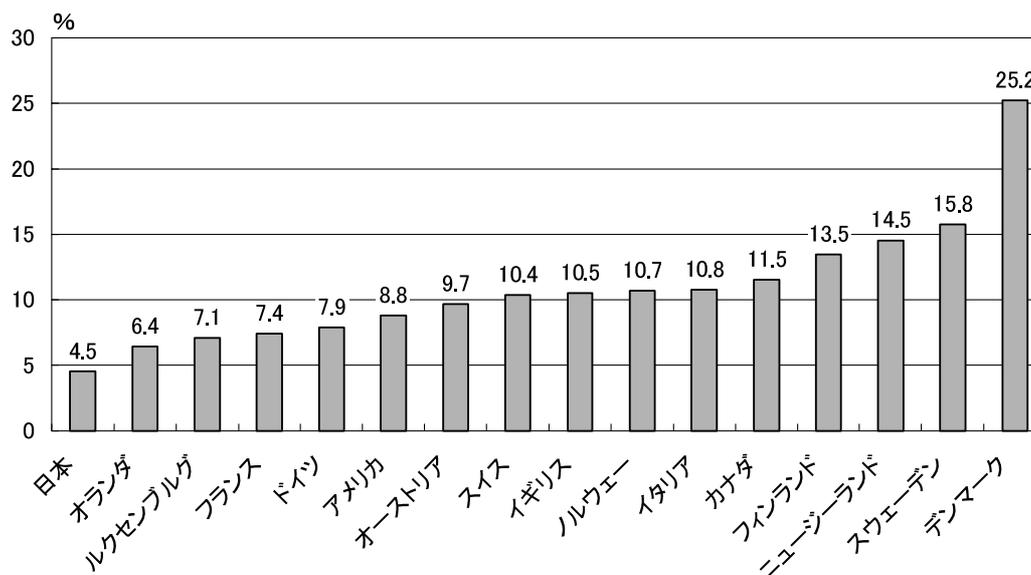
再分配をする時の本道は、個人再分配であり、それも用途を指定せずに現金で渡すことである。たとえば生活扶助のように、お金がない人に対してお金を渡すことである。その場合には、お金の使い方は受給者が自分で決めることができる。

個人再分配を、用途指定で行う方がよい場合も確かにある。しかし現実には、それ以外のケースで既得権を持つ産業を守るために用途指定が行われている場合も多い。さらに、現在の日本では、集団再分配が大規模に行われている。これも政治的に既得権を持った集団が格差是正を口実として大きな配分を受ける仕組みだと言えよう。今所得の再分配に使っている原資を再分配すれば、現在よりもはるかに手厚い給付

を真の弱者に対して行うことができるだろう。一方、弱者への支給を現在より増やしても、再分配全体に使っている予算を大幅に削減することも可能であろう。

国の役割が公共財の提供から所得再分配に大きく変化してきた今、会計検査院はここで指摘したような国費の無駄を除去する検査体制を本格的に検討すべきであろう。

図1 OECD 諸国における個人所得税収の対 GDP 比率（2004 年）



出典：Source OECD Fact book 2005

## 参考文献

八田達夫（2008）『ミクロ経済学Ⅰ』東洋経済新報社。

八田達夫（2009）『ミクロ経済学Ⅱ』東洋経済新報社。

八田達夫・八代尚宏編（1995）『「弱者」保護政策の経済分析』日本経済新聞社。